

Mehr Partizipation wagen!

Hannes Rathke

2014-09-23T09:36:33

Von [HANNES RATHKE](#)



Kaum

ein europäisches Vorhaben steht derzeit derart in der Diskussion wie die Verhandlungen der EU für Freihandels- und Investitionsschutzabkommen mit den USA ([TTIP](#)) und Kanada ([CETA](#)). Die Initiative „[Stop TTIP](#)“, ein Verbund von 150 zivilgesellschaftlichen Organisationen aus 18 EU-Staaten, hat versucht, der Kritik mit der Durchführung einer Europäischen Bürgerinitiative (EBI) ein europäisches Forum zu geben – freilich mit dem festen Ziel, so den Abschluss des TTIP-Abkommens und des CETA zu verhindern. Am 10. September [lehnte die Kommission den Antrag auf Zulassung ab](#) und stoppte so die EBI – vorerst! Denn nun hat die Initiative [angekündigt](#), sich gerichtlich gegen die Entscheidung der Kommission zu wehren. Satisfaktionsuchende Hybris frustrierter Globalisierungsgegner? Mitnichten! Denn die Begründung der Kommission lässt sich nur schwerlich mit den Vorgaben zur Zulässigkeit einer Bürgerinitiative in Einklang bringen.

No TTIP, no cry?

Seit [Herbst 2013](#) verhandelt die Kommission mit den USA über ein transatlantisches Freihandels- und Partnerschaftsabkommen (TTIP); die Verhandlungen über ein entsprechendes Abkommen mit Kanada laufen seit 2009 und [ihr Abschluss](#) soll Ende der Woche im Rahmen eines [EU-Kanada-Gipfels](#) erklärt werden. Die Initiative „Stop TTIP“ hatte am 15. Juli bei der Kommission einen Antrag auf Registrierung einer Europäischen Bürgerinitiative gestellt. Hierin wurde die Kommission [aufgefordert](#), dem Rat zu empfehlen, das TTIP-Verhandlungsmandat aufzuheben und das CETA nicht abzuschließen.

„Stop TTIP“ will also Gebrauch machen von dem Instrument der in [Art. 11 Abs. 4 EUV](#), [Art. 24 Abs. 1 AEUV](#) primärrechtlich verankerten und durch die [Verordnung \(EU\) Nr. 211/2011](#) über die Europäische Bürgerinitiative (EBI-VO) sekundärrechtlich ausgestalteten [EBI](#). Unionsbürger können die Kommission auf diesem Weg [unverbindlich](#) dazu auffordern, „im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge

zu Themen unterbreiten“, zu denen es nach Auffassung der Initianten „eines Rechtsaktes der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen“. Eine zulässige EBI setzt somit voraus, dass ihr Gegenstand entsprechend dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in den Zuständigkeitsbereich der EU fällt. Er darf zudem nicht offensichtlich außerhalb des Rahmens liegen, in dem die Kommission zuständig ist, einen Rechtsakt zur Umsetzung der Verträge vorzuschlagen ([Art. 2 Abs. 2 lit. b EBI-VO](#)).

Die Entscheidung der Kommission

Die Kommission [begründet](#) die Ablehnung des Antrags von „Stop TTIP“ damit, dass die Anträge der EBI nicht in den Anwendungsbereich der Kommissionsbefugnisse fallen. Zwar könne die Unterzeichnung und der Abschluss eines internationalen Abkommens Gegenstand einer EBI sein. Jedoch seien sowohl die Verhandlung eines internationalen Abkommens als auch die Erteilung des entsprechenden Verhandlungsmandats lediglich vorbereitende Handlungen für den Abschluss des Abkommens. Das Unionsrecht werde erst durch die Unterzeichnung und den Abschluss eines Abkommens berührt. Dementsprechend seien vorbereitende Handlungen kein „Rechtsakt“ der Union und entsprechende Empfehlungen der Kommission seien kein „geeigneter Vorschlag“ im Sinne von Art. 11 Abs. 4 EUV, Art. 2 Abs. 1, Art. 4 Abs. 2 lit. b VO (EU) 211/2011.

Zudem könne auch das Begehren, dass die Kommission dem Rat keinen bzw. einen ablehnenden Vorschlag für einen Beschluss zum Abschluss des CETA unterbreite, nicht im Wege einer EBI verfolgt werden. Denn nach Art. 2 Abs. 1 VO (EU) 211/2011 könne die Kommission durch eine EBI nur dazu aufgefordert werden, „geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht von Bürgern eines Rechtsakts der Union bedarf“. Entsprechend dieser positiven Formulierung könne die Kommission durch eine EBI nicht dazu aufgefordert werden, einen Rechtsakt *nicht* zu erlassen oder vorzuschlagen, ein Abkommen *nicht* zu unterzeichnen.

„Ein Rechtsakt zur Umsetzung der Verträge“

Natürlich hat die Kommission Recht mit ihrer Aussage, dass die Verhandlung eines Abkommens gegenüber dem späteren Abschluss eine vorbereitende Handlung ist; erst mit dem Abschluss und Ratifikation wird ein Abkommen [integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung](#) und kann entsprechende Rechtswirkungen entfalten. Doch wie verhält es sich mit den unionsinternen Maßnahmen, die einen Abschluss erst ermöglichen? Kann man – wie die Kommission es tut – den ermächtigenden Beschlüssen des Rates und den hierauf bezogenen Vorschlägen der Kommission die Qualität absprechen, Rechtsakte zur Umsetzung der Verträge zu sein?

Zum Begriff des Rechtsakts

Was zunächst den Begriff des Rechtsaktes im Sinne von Art. 11 Abs. 4 EUV angeht, so legt ihn die Kommission denkbar eng aus – was sich mehr mit der Motivation

einer ungehinderten Verhandlungsführung denn mit dem Wortlaut und Telos der Norm erklären lässt.

Aus dem Wortlaut des Art. 11 Abs. 4 EUV lässt sich nicht entnehmen, dass er von der Definition in [Art. 288 AEUV](#) abweicht. Er spricht vielmehr allgemein von Rechtsakten und beschränkt diese gerade nicht auf Sekundärrechtsetzung, welche ja nur einen, wenngleich den regelmäßigen Weg zur Umsetzung der Verträge darstellt. Ein enges Verständnis von „Rechtsakten zur Umsetzung der Verträge“ würde zudem Durchführungsrechtsakte oder delegierte Rechtsakte ([Art. 290, 291 AEUV](#)) vom Anwendungsbereich des Art. 11 Abs. 4 EUV ausschließen, ohne dass Gründe für eine solche Beschränkung ersichtlich wären. Der Wortlaut des Art. 11 Abs. 4 EUV spricht somit dafür, dass von einer EBI alle Rechtsakte erfasst werden können, die unabhängig von dem Verfahren ihrer Inkraftsetzung an das geltende Integrationsprogramm anknüpfen. Somit sind lediglich Realakte oder Vorschläge zur Änderung des Primärrechts iSv Art. 48 EUV von einer EBI ausgenommen.

Vertragsverhandlungen als Rechtsakt

Zudem verwundert das Argument, dass die vorbereitenden Handlungen mangels Rechtswirkung keine Rechtsakte seien. Denn die Kommission ist zur Verhandlungsführung nicht aus eigenem Recht befugt. Vielmehr bedarf sie hierfür eines konstitutiven, in der Prärogative des Rates (und regelmäßig der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten) liegenden Beschlusses, der sie zur Aushandlung des Abkommens nach Maßgabe der im Beschluss festgelegten Verhandlungsrichtlinien ermächtigt. Folglich ist ein ermächtigender Beschluss nicht lediglich ein den späteren Abschluss durch den Rat vorbereitender Akt im Sinne einer [unselbständigen Zwischenmaßnahme](#) eines mehrphasigen Verfahrens. Er zeitigt handlungsermöglichende und zugleich -begrenzende Wirkungen eines Rechtsaktes und ist für die Kommission entsprechend Art. 288 Abs. 1, 4 AEUV in allen Teilen, insbesondere hinsichtlich der Pflicht zur Verhandlungsaufnahme und Verhandlungsführung, [verbindlich](#). Beabsichtigte die Kommission, die Verhandlungen ohne Vertragsschluss zu beenden, so benötigte sie hierfür ebenfalls einen „entmächtigenden“ Beschluss des Rates als *actus contrarius* zum ermächtigenden Beschluss.

„Zur Umsetzung der Verträge“

Wie steht es mit der Auffassung der Kommission, dass die Anträge der „Stop TTIP“-EBI wegen ihrer „negativen“ Aufforderung nicht auf einen Rechtsakt zur Umsetzung der Verträge gemäß Art. 11 Abs. 4 EUV abzielen?

Ein Handeln zur Umsetzung der Verträge erfordert zunächst eine entsprechende Organkompetenz der Kommission. Denn die Kommission kann nur etwas zur Umsetzung der Verträge beitragen, wenn sie hierfür zuständig ist. Dem entsprechen die Anträge der EBI, indem sie auf die Zuständigkeiten der Kommission gem. [Art. 207, 218 AEUV](#) im Verfahren für den Abschluss internationaler Übereinkünfte abzielen: Die Kommission besitzt insbesondere die Initiativrechte, dem Rat zu empfehlen, die Aufnahme von Verhandlungen, die Unterzeichnung der Übereinkunft

und ggf. deren vorläufige Anwendung sowie den Abschluss einer Übereinkunft zu beschließen.

Zudem spricht auch die Systematik der Bestimmungen über den Abschluss internationaler Übereinkünfte dafür, dass die Anträge der EBI auf Rechtsakte zur Umsetzung der Verträge gerichtet sind. Die Befugnis der Union zur Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik setzt nicht erst beim Abschluss eines ausgehandelten Abkommens an. Vielmehr greifen die einzelnen Verfahrensschritte zur Wahrnehmung der gemeinsamen Handelspolitik ineinander und bilden ein kohärentes Gesamtsystem. So ist bereits die Entscheidungsprärogative des Rates, ob, mit wem und in Bezug worauf Abkommen zustande kommen sollen, wesentliches Element der gemeinsamen Handelspolitik. Dementsprechend ist auch der dem Beschluss vorausgehende Vorschlag der Kommission zur Ablehnung einer Übereinkunft (je nach politischer Präferenz) gemäß [Art. 216 AEUV](#) ein möglicher Schritt zur Verwirklichung der gemeinsamen Handelspolitik und somit erforderlich zur Umsetzung der Verträge im Sinne des Art. 11 Abs. 4 EUV.

Schließlich könnte man mit „Stop TTIP“ auch den konkreten Vertragsinhalt ins Feld führen. Ließe sich [substantiiert vertreten](#), dass bestimmte Inhalte von CETA oder TTIP beispielsweise gegen die [Werte und Ziele der Union gem. Art. 2, 3 EUV](#) verstoßen, so diene auch ein Vorschlag der Kommission Ablehnung der betreffenden Übereinkunft einer Umsetzung der Verträge.

Talk the talk, walk the walk!

Auch wenn man die Ziele nicht teilt, die mit der EBI von „Stop-TTIP“ verfolgt werden, so kann man den Schritt der Initiative nur begrüßen, die Entscheidung durch den EuGH prüfen zu lassen. Denn in der Sache tritt die – bisweilen irrationale, bisweilen auch von Mythen bestimmte – Diskussion um den Abschluss von TTIP und CETA zurück. Es geht im Kern um die vielbeschworene [Partizipation der Unionsbürger](#) und letztlich um die Zukunft des noch jungen [Partizipationsinstruments der EBI](#), die durch ihre [Unverbindlichkeit](#) in ihrer Wirkmacht ohnehin begrenzt ist. Wenn die Ablehnung der EBI von dem Wunsch getragen wäre, die Verhandlungen nicht durch eine EBI zu verzögern, so kann dies die Zulässigkeit der EBI [nicht beeinflussen](#). Und würde ein fahles Licht auf das Selbstverständnis einer „[Union der Bürgerinnen und Bürger](#)“. Es widerspräche dem Ziel des [Art. 1 Abs. 2 EUV](#), Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah zu treffen, die Reichweite der (wenigen) Partizipationsinstrumente eng auszulegen. Vielmehr sollte für die Auslegung der Bestimmungen gelten: Mehr Partizipation wagen!

